



Antopäivä
08.12.2021

Päätösnumero
21/0150/2

Diaarinumerot
00944/20/4101
00968/20/4101

Asia Valitukset maakuntakaavasta

Muutoksenhakijat 1. Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry
2. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat- vastuualue

Päätös, johon on haettu muutosta

Pohjanmaan liiton maakuntavaltuusto 15.6.2020 § 12

Maakuntavaltuusto on hyväksynyt Pohjanmaan maakuntakaavan 2040.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

1. Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry on vaatinut, että maakuntakaavasta poistetaan Siipyyn edustalle varattu tuulivoimala-alue.

Yhdistys on esittänyt muun muassa, että tuulivoimala-alue on sijoitettu valtaosin kansainvälisesti tärkeälle lintualueelle IBA FI046 Kristiinankaupunki southern archipelago. Alue on erityisen tärkeä vesilintujen muuton ja sulkasadon aikaisena kerääntymisalueena. Kyse on paitsi Suomen, myös maailman mittakaavalla erittäin tärkeästä alueesta. Kyseiselle alueelle kerääntyy paljon vesilintuja, erityisesti Suomessa, Itämerellä, Euroopan Unionissa ja Euroopassa voimakkaan vähenemisen vuoksi uhanalaiseksi ja maailmanlaajuisesti silmällä pidettäväksi luokiteltuja haahkoja.

Tuulivoimaloiden rakentaminen alueelle tulisi todennäköisesti merkittävästi vähentämään alueen linnustollista arvoa vesilinnustoon kohdistuvan pelotusvaikutustensa vuoksi. Tuulivoimala-alueen pinta-ala on noin 2 560 hehtaaria, josta noin 2 235 hehtaaria eli 87 % on kansainvälisesti tärkeää lintualueutta. Skaftung-Siipyyn merituulivoimala-aluevaraus on peruslähtökohdiltaan tämän ristiriidan vuoksi toteuttamiskelvoton.

Suunnittelumääräyksessä on todettu, että tarkemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota lintujen elinolosuhteiden turvaamiseen. Koska aluevaraus on valtaosin päällekkäinen kansainvälisesti tärkeän lintualueen rajauksen kanssa, tuulivoimarakentamista ja linnuston elinolosuhteiden turvaamista ei pysty tarkemmassa suunnittelussa yhteensovittamaan siten, että tuulivoimala-alueella olisi maakunnallista merkitystä ja se olisi taloudellisesti toteuttamiskelpoinen.

Ristiriitaiset tuulivoimaratkaisut lisäävät epäluuloa tuulivoimaa kohtaan, mikä on tuulivoiman lisäämisen kannalta haitallista. Aluevaraukset tulee tehdä ja resurssit suunnata niille kohteille, joissa ei ole etukäteistietoa ristiriidoista. Tämä on koko maankäytön suunnittelujärjestelmän perusta.

Maankäytön suunnittelun tavoitteena on sovittaa yhteen erilaiset yhteiskunnalliset tarpeet ja huolehtia siitä, että kunkin tavoitteen toteuttaminen haittaa mahdollisimman vähän muita tavoitteita. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteeksi on kirjattu luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttäminen. Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttäminen ei rajoitu vain luonnonsuojelualueille, vaan se koskee kokonaisuutena kaikkea maankäyttöä ja suunnittelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:ssä on todettu maankäytön suunnittelun ohjauksen kuuluvan ympäristöministeriölle. Ohjaus tapahtuu pääosin ohjeistamalla. Ympäristöministeriön tuulivoimarakentamisen oppaassa on todettu, että pääsääntöisesti tuulivoimarakentamiselle soveltumattomia alueita ovat valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet, valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, luonnonsuojelualueet, erämaalain perusteella perustetut erämaa-alueet sekä kansainvälisesti tärkeät linnuston IBA-alueet. Tuulivoimala-alueen sijoittaminen IBA-alueelle on kiistatta ympäristöministeriön ohjeen vastainen.

Ympäristöministeriön tuulivoimarakentamisen suunnittelua koskevassa oppaassa on myös todettu, että esitystavaltaan yleispiirteisenkin kaavamerkinnän tai ratkaisun osalta on voitava varmistua sen toteuttamiskelpoisuudesta. Kaavan laatijalla tulee siis olla varmuus siitä, että alueelle voidaan osoittaa sille varattua toimintaa sillä mittakaavalla, mikä on kunkin suunnittelujärjestelmän kaavatasolla tarkoituksenmukaista. Koska alueesta lähes 90 % on lähtökohtaisesti tuulivoimarakentamiselle soveltumatonta, kyseinen kaavavaraus ei ole toteuttamiskelpoinen.

Muuttolintukantojen hyvinvointi on riippuvainen olosuhteista kaikkialla lajien elinkierron alueilla: pesimäalueista, talvehtimisalueista, muutonaikaisista levähdysalueista ja muuttoreiteistä. Muuttolintujen suojelun kansainvälinen luonne on jo pitkään tunnustettu. Useat kansainväliset sopimukset ja päätöslauselmat käsittelevät esiintymisalueiden maiden yhteistä vastuuta ja velvollisuutta huolehtia lajien hyvinvoinnista.

Suomi on allekirjoittanut useita kansainvälisiä sopimuksia ja niihin liittyviä julkilausumia, joissa on korostettu sitä, ettei linnustollisesti tärkeille alueille tule rakentaa tuulivoimaa. Esimerkiksi HELCOM:n julkilausuma 34E/1 on keskittynyt nimenomaisesti Itämeren linnustoon.

Kansainvälisissä suosituksissa on kiinnitetty erityistä huomiota kumulatiivisiin eli summautuviin vaikutuksiin. Muuttolinnut, kuten kyseiselle IBA-alueelle kerääntyvät vesilinnut, ovat riippuvaisia suuresta joukosta alueita vuosikier- tonsa aikana. Vaikka kunkin tuulivoimala-alueen yksittäiset vaikutukset populaatioille olisivat pieniä, niiden yhteenlaskettu vaikutus on suuri. Tähän yhteis- vaikutukseen perustuvat veloitteet olla sijoittamatta tuulivoimaloita erityisen tärkeille lintualueille ja päämuuttoreiteille. Bernin sopimuksen tuulivoimaoh- jeen kohdassa 2.3.3 Cumulative Impact Assessment on käsitelty asiaa lyhyesti valituksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Kansainväliset suositukset ja ympäristöministeriön ohje jättää erityisen tärkeät muuttolintujen muuton keskittymäalueet vapaaksi tuulivoimaloista perustuu juuri kumulatiivisiin hankalasti selvitettäviin kokonaisvaikutuksiin. Kun lin- nuille tärkeimmät alueet jätetään vapaaksi, on todennäköistä, että tuulivoi- mala-alueilla tapahtuva törmäyskuolleisuus on yhteenlaskettuna populaatiota- solla suhteellisen vähämerkityksellinen.

Kaavakartassa tai kaavamateriaalissa ei ole mitään mainintaa kyseisestä IBA- alueesta. Maakuntakaavassa on kaavaselostuksen mukaan käytetty noin 20 vuotta vanhoihin linnustotietoihin perustuvia FINIBA-aluerajausja. FINIBA- hankkeen ilmestymisen jälkeen kaava-alueella on julkaistu kaksi selvitystä maakunnallisesti tärkeistä lintualueista (Merenkurkun Lintutieteellinen Yhdis- tys 2016 ja Keski-Pohjanmaan Lintutieteellinen yhdistys 2018). Lisäksi vuo- den 2002 jälkeen on toteutettu koko Euroopan merialueet kattanut merellisten IBA-kerääntymisalueiden selvitys. Selvityksessä koko Suomen rannikkoalu- eelta on löydetty vain kymmenen aluetta, jotka ovat täyttäneet hankkeen tie- teelliset kriteerit.

Pohjanmaan liitolle on kaavan valmisteluvaiheen aikana tuotu kiistatta esiin alueen erityinen kansainvälinen linnustollinen arvo. Arvoa on korostettu sekä kaavaluonnoksesta että kaavaehdotuksesta jätetyissä lausunnoissa. Suunnitte- lun kannalta tärkeää ajankohtaista tietoa tärkeistä lintualueista on siten ollut käytettävissä, mutta se on jätetty ottamatta huomioon.

Ristiriitaa tuulivoimaloiden ja IBA-alueen välillä ei ole käsitelty kaavan vaiku- tusten arvioinnissa, eikä yhdistyksen tiedossa ole muitakaan selvityksiä, joissa olisi arvioitu kyseisen tuulivoimala-alueen vaikutuksia linnustoon. Kaavan ei voida katsoa perustuvan tältä osin riittäviin tietoihin, eikä kaavan toteuttami- sen vaikutuksia ole arvioitu maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytettävällä ta- valla.

Kaavan vaikutusten arvioinnissa ei ole myöskään käsitelty lainkaan tuulivoi- maloiden lisääntymisen kumulatiivisia vaikutuksia lintujen koko vuosikierron näkökulmasta, vaikka tuulivoimaloita on sijoitettu paitsi kyseiselle poikkeuk- sellisen tärkeälle lintualueelle myös lintujen valtakunnallisille päämuuttorei- teille.

Arvioinnin vaikutuksia naapurimaakuntiin koskevassa kohdassa on todettu, että mikäli kaikki maakuntakaavassa esitetyt tuulivoimala-alueet toteutuvat, tällä saattaa toisaalta olla ylimaakunnallisia negatiivisia vaikutuksia muuttolin- tuihin estevaikutuksen ja lisääntyvän törmäyskuolleisuuden vuoksi. Kokonai- suutena kaavan ylimaakunnalliset tai jopa globaalit vaikutukset luonnon moni- muotoisuuden arvioidaan positiivisiksi, kun otetaan huomioon kaavan positiiv- iset ilmastovaikutukset.

Tämä osoittaa, ettei vaikutusten arvioinnin tekijä ole ymmärtänyt, mitä populaatiotason kumulatiivisilla linnustovaikutuksilla tarkoitetaan. Vaikka tuulivoimalla on oikein sijoitettuna positiivisia ympäristövaikutuksia, koska se voi hidastaa ilmaston lämpenemistä, se ei tee tyhjäksi voimaloiden suoria negatiivisia vaikutuksia ja mahdollista voimaloiden sijoittamista alueille, joissa niillä on haitallisia vaikutuksia tärkeiksi todetuille ja poikkeuksellisille luontoarvoille.

Lintuja koskevassa vaikutusten arvioinnissa on huomattavaa, ettei kaikkiaan hyvin ylimalkainen arviointi kata kuin mahdolliset törmäykset sekä vaikutukset Natura 2000-alueilla pesivään linnustoon. Vaikutuksia lintujen levähtämiseen ei ole arvioitu lainkaan, vaikka tutkimuksissa tuulivoimaloiden karkotusvaikutuksia pidetään yleisesti törmäysvaikutuksia merkittävämpinä ja vaikutusten olevan erityisen suuria avomerellä ja vaikka tuulivoimala-alue on sijoitettu kansainvälisesti tärkeäksi todetulle lintujen kerääntymisalueelle.

Maakuntakaavassa Siipyyn edustalle sijoitettu tuulivoimala-alue on osoitettu poikkeuksellisen tärkeälle lintualueelle, jonka erityisiä kansainvälisesti tunnustettuja luontoarvoja ei ole prosessissa lainkaan tunnustettu tai tunnustettu. Kaavassa ei ole arvioitu lainkaan kyseisen voimala-alueen toteuttamisen vaikutusta alueen poikkeuksellisiin linnustoarvoihin tai alueella esiintyvien lajien populaatioihin. Tuulivoimala-alue on sijoitettu ympäristöministeriön ohjeen ja kansainvälisten sopimusten suositusten vastaisesti.

Kaava ei perustu riittäviin selvityksiin, eikä sen vaikutuksia ole asianmukaisesti selvitetty. Lisäksi kaava on kyseiseltä osin maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden vastainen, koska se vaikuttaa koko maakuntakaava-alueen tärkeimpään uhanalaiseksi todetun haahkan kerääntymisalueeseen negatiivisesti.

2. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on vaatinut, että maakuntavaltuuston päätös kumotaan siltä osin kuin maakuntakaavaan on Mustasaaren kunnassa merkitty kehittämisperiaatemerkinällä tieliikenteen yhteystarve Raippaluodon Vistan kylän ja Björköbyn välillä, Vistantie.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valitusoikeutensa osalta katsonut, että Mustasaaren Vistantien kaikki toteuttamisvaihtoehdot aiheuttavat merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojeluperusteena olevaan linnustoon sekä Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen. Suunnitteluratkaisu ei ota huomioon valtioneuvoston 14.12.2017 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellytystä valtakunnallisten luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon. Maakunnan suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on asiassa valitusoikeus, koska maakuntakaavaratkaisussa kyseessä olevan alueen osalta on kyse valtakunnallista merkitystä omaavista luonnonympäristön arvoihin liittyvistä haitallisista vaikutuksista. Vistanin tieyhteys ei ole liikenteellisesti ja verkollisesti niin merkittävä, että tieyhteystarve olisi tarpeen osoittaa maakuntakaavassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on valitusoikeus, jos tieyhteystarve on merkitty maakuntakaavaan merkittävän liikennejärjestelmän osaksi. Kun

toteuttamisvastuuta ei ole maakuntakaavassa määrätty, kaava on tältä osin epäselvä.

Luonnonsuojelulain 63 §:n perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on myös oikeus valittaa muun lain mukaisesta suunnitelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain vastainen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esittänyt maakuntakaavan sisältövaatimusten huomioon ottamisen osalta, että YVA-yhteysviranomaisena on pyytänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta Natura-arvioinnista luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukaista lausuntoa. Lausunnot on vielä kesken, mutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on tutustunut hankkeesta laadittuun Natura-arviointiin ja selvityksiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan tieyhteystarpeen toteutus alueella vaikuttaa Merenkurkun saariston Natura 2000 -alueen (FI0800130, SAC/SPA) suojeluperusteena olevaan linnustoon ja Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen niitä merkittävästi heikentäen.

Natura-alueen vaikutusalueella ei myöskään voida ilman riittäviä selvityksiä olettaa, että löytyisi vaihtoehtoisia reittejä, jotka ovat toteuttavissa ilman merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojeluperusteisiin. Nyt käytössä olevien selvitysten perusteella ei ole löydettävissä vaihtoehtoa, jossa haitalliset vaikutukset Merenkurkun saariston Natura-alueen suojeluperusteisiin eivät olisi merkittäviä. Tien sijaintia ei ole mahdollista ilman haitallisia vaikutuksia tarkemmin määrittellä niin kuin kehittämissuunnitelman selityksessä edellytetään. Myöskään suunnittelumääräys, jonka mukaan jatkosuunnittelussa kulttuuriympäristö-, maisema- ja luontoarvot tulee ottaa huomioon, ei turvaa merkittävien haitallisten vaikutusten välttämistä.

Vistantien vaihtoehdot 1A-D ja 2 aiheuttavat merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojeluperusteena olevaan linnustoon sekä Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen. Myöskään vaihtoehtojen 3 ja 4 osalta ei voida sulkea pois merkittäviä vaikutuksia suojeluperusteena olevaan linnustoon ja Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen.

Lisäksi ainakin vedenalaisten luontotyyppien ja syysmuutolla levähtävän linnuston osalta arviointi on jäänyt vaillinaiseksi, eikä kaikkien vaihtoehtojen mahdollisia merkittäviä vaikutuksia näihin luontotyypeihin ja lajeihin voida näin ollen luotettavasti poissulkea.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on katsonut, ettei lupaa hankkeen toteuttamiseksi voida luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan myöntää.

Hankkeessa laadittujen selvitysten perusteella on hankkeen vaikutusalueella voitu todeta esiintyvän myös muita maakuntakaavan sisällön arvioinnin kannalta merkittäviä luontoarvoja kuin Natura-alueen suojeluperusteena olevat. Näitä ovat muun muassa vesilaissa suojellut lammet, erityisesti suojeltavan ja luontodirektiivin liitteeseen II kuuluvan meriuposkuoriansen elinympäristöt sekä näkinpartaisniityt, joka on erittäin uhanalainen luontotyyppi. Toteutessaan hanke hävittäisi ja heikentäisi kyseisiä elinympäristöjä sekä niihin kytkeytyvää arvokasta lajistoa sekä muuttaisi nyt koskemattoman alueen luontaista kehitystä pysyvästi.

Edellä mainitun lisäksi on otettava huomioon, että alue sisältyy Unescon maailmanperintökohteeseen ja osittain valtioneuvoston hyväksymään valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen.

Maakuntakaavasta ei käy ilmi perusteet, joiden mukaan tieyhteystarpeen osoittaminen maakuntakaavassa olisi ollut tarpeellista. Väylävirasto on YVA-arviointiselostuksesta yhteysviranomaiselle antamassaan lausunnossa 23.7.2020 todennut muun muassa, että tie lisää liikennettä maltillisesti ja että uusi tieyhteys parantaa alueen sisäisen liikenteen toimivuutta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on katsonut, ettei maakuntakaavaan ole tarpeellista ottaa tieyhteyden tarpeellisuutta osoittavia merkintöjä tielle, jolla liikennöinti tulee vireillä olevan ympäristövaikutusten arvioinnin mukaan olemaan maltillista/vähäistä/ei merkittävää. Maakuntakaavassa osoitettavan tieyhteystarpeen tulisi olla liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta merkittävä. Epäselväksi myös jää, kenen toteutettavaksi tältä osin maakuntakaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat, vaikka tämä tulee maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin nojalla olla selvitetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Natura-alueen suojeluarvoihin aiheutuvien haitallisten vaikutusten vuoksi ja koska tieyhteys ei rakentuessaan tule olemaan valtion maantie, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei voi edistää maakuntakaavan toteuttamista.

Maakuntakaavaratkaisu on edellä mainituista syistä johtuen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 2, 3 ja 6 kohtien vastainen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esittänyt, että suunnitteluratkaisussa ei ole otettu huomioon valtioneuvoston 14.12.2017 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellytystä valtakunnallisten luonnonperinnön arvojen turvaamisesta eikä luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymisen edistämisestä. Maakuntakaavaa laadittaessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisesti ja maakunnan suunnittelussa on 24 §:n mukaisesti huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Riittävien selvitysten puuttumisen ja osallistumisen turvaamisen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esittänyt, että maakuntavaltuusto on hyväksynyt maakuntakaavan 15.6.2020. Vistan tiehankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja luonnonsuojelulain 66 §:n mukainen Natura-arviointi ovat olleet vireillä maakuntakaavan laadinnan ja hyväksynnän aikana. Maakuntakaavaa on laadittu näiden arviointien ollessa kesken.

Natura-arviointia koskeva luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukainen lausuntoprosessi on vireillä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Lausuntoa ei ole vielä annettu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on varhaisessa vaiheessa maakuntakaavan laadinnan yhteydessä pidetyissä useissa neuvotteluissa tuonut esille,

ettei tieyhteysvarausta voi alueen erityiset luonnonarvot huomioon ottaen tehdä, elleivät selvitykset ja arvioinnit osoita sen olevan mahdollista.

Alueen luontoarvot huomioon ottaen maankäyttö- ja rakennuslain 9 § edellyttää, että Natura-arviointi on valmistunut ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut siitä lausunnon ennen maakuntakaavan hyväksyntää.

Tämän vuoksi maakuntakaava on laadittu ja hyväksytty vastoin luonnonsuojelulain 65–66 §:iä ja ilman maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämää riittävää vaikutusten selvittämistä ja arviointia kaavaa laadittaessa. Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely on edennyt vaiheeseen, jossa yhteysviranomaisena toimiva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on pyytänyt arviointiselostuksesta lausuntoja ja mielipiteitä. Lausuntojen ja mielipiteiden jättöaika on päättynyt 31.7.2020. Yhteysviranomaisena antaa laaditusta selostuksesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 23 §:n mukaisen perustellun päätelmän 30.9.2020 mennessä, johon liitetään myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen luonnonsuojeluviranomaisen lausunto Natura-arvioinnista.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja sen tuloksena laadittava arviointiselostus sekä yhteysviranomaisen siitä antama perusteltu päätelmä ovat kokonaisuutena tärkeä selvitys myös maakuntakaavassa osoitetun tieyhteystarpeen vaikutusten arvioinnissa.

Kun ympäristövaikutusten arviointimenettely on edelleen keskeneräinen, maakuntakaavan hyväksyminen ei perustu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n edellyttämiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Tämä on myös vaikeuttanut kuntalaisten ja osallisten mahdollisuutta maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaisesti arvioida maakuntakaavan vaikutuksia.

Huomattava on myös, että Natura-arviointi ja muut tiehankkeeseen liittyvät selvitykset ovat valmistuneet vain pari viikkoa ennen maakuntakaavan hyväksymistä, eivätkä ne ole olleet osallisten käytettävissä kaavan käsittelyprosessin ja hyväksymisajankohdan aikana.

Riittävän osallistumisen turvaaminen kunnan jäsenille ja osallisille maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n edellyttämällä tavalla ei ole edellä mainituista syistä johtuen voinut toteutua.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Pohjanmaan liiton maakuntahallitus on antamassaan lausunnossa esittänyt, että Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry:n valitus tulisi hylätä. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitus tulisi jättää tutkimatta valitusoikeuden puuttuessa. Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin tutkii valituksen, valitus tulee hylätä.

Yhdistyksen valituksen johdosta maakuntahallitus on katsonut, että valituksessa ei ole esitetty mitään sellaista, minkä vuoksi kaavaratkaisua voisi pitää lainvastaisena.

Siipyyn edustalla oleva tuulivoimaloiden alue on Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 osoitettu alueiden erityisominaisuuksia kuvaavalla osa-aluemerkinnällä tv. Kyseessä ei ole aluevarausmerkintä. Kaavassa ei ole ratkaistu tuulivoimaloiden rakentamismahdollisuutta alueelle, vaan selvityksiin perustuen osoitettu alueen soveltuvan tuulivoimaloiden suunnitteluun.

Tuulivoimaloiden aluetta osoittavan tv-merkinnän toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa suunnittelua, jota ohjaa merkintää koskeva suunnittelumääräys. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on otettava huomioon vaikutukset pysyvään asumiseen, vapaa-ajan asumiseen ja virkistykseen sekä maisema-, kulttuuriympäristö- ja luonnonarvoihin ja pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Lisäksi tulee ottaa huomioon laiva- ja lentoliikenteestä sekä puolustusvoimien toiminnasta aiheutuvat rajoitteet. Tarkemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota asutukseen kohdistuvien merkittävien meluvaikutusten syntymisen estämiseen sekä kulttuuriympäristön arvojen, lintujen elinolosuhteiden ja alkutuotannon toimintaedellytysten turvaamiseen.

Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 on osoitettu tärkeimmät valtakunnallisesti merkittävät linnustoalueet (FINIBA) ominaisuusmerkinnällä ”Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet, luo”. Tämä merkintä on informatiivinen ja välittää tiedon siitä, että alueella on tarkemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa huomioon otettavia luontoarvoja. Merkittäviä luontoarvoja, jotka liittyvät esimerkiksi linnustoon, voi löytyä myös luo-alueiden ulkopuolelta. Maakuntakaavassa on linnustovaikutuksia selvitetty sillä tarkkuudella kuin maakuntakaava yleispiirteisenä suunnitelmana on edellyttänyt. Maakuntakaavaan ei ole merkitty erikseen kansainvälisesti tärkeitä lintualueita (IBA), koska FINIBA-alueisiin sisältyvät myös IBA-alueet. Valituksessa mainittua IBA-aluetta ei ole osoitettu maakuntakaavassa, koska FINIBA-alueita ei ole päivitetty IBA-alueiden päivityksen seurauksena. Tuulivoimaloiden aluetta osoittavan tv-merkinnän suunnittelumääräyksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota lintujen elinolosuhteiden turvaamiseen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Maakuntakaavassa ei ole ratkaistu Siipyyn tuulivoimaloiden alueen toteuttamisedellytyksiä yksityiskohtaisesti. Tuulivoimaloita koskeva erityisominaisuutta kuvaava merkintä on osoitettu maakuntakaavan yleispiirteisyyden edellyttämällä tarkkuudella, ja merkinnät täsmentyvät tarkempien selvitysten ja arviointien pohjalta yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Maakuntahallitus on todennut valituksessa viitatusta ympäristöministeriön ohjaustoimivallasta maankäytön suunnittelussa, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on huolehtia maakuntakaavoituksesta alueellaan ja maakunnan liiton toimivaltaan kuuluu myös informatiivisten, maakunnan kehitystä tukevien ja tarkempaa suunnittelua edellyttävien alueiden käyttöratkaisujen esittäminen maakuntakaavassa. Näin ollen ympäristöministeriön oppaassa esitetyt näkemykset tuulivoiman soveltumisesta IBA- tai FINIBA-alueille eivät automaattisesti ole esteenä tuulivoimaloiden aluetta koskevan erityisominaisuusmerkinnän osoittamiselle maakuntakaavassa. Tuulivoimaloiden alueiden merkintöihin liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan alueiden suunnittelussa on otettava huomioon vaikutukset muun muassa linnustoon sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia.

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma, jossa osoitettu tuulivoimaloiden aluetta koskevan merkinnän toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa

suunnittelua ja vaikutusten arviointia. Ottaen huomioon maakuntakaavan luonne yleispiirteisenä suunnitelmana ja maakuntakaavan suunnittelumääräys sekä se, että yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tapahtuvalla tuulivoimailoiden sijoittelulla ja muulla suunnittelulla voidaan myös vaikuttaa toteuttamisen haitallisiin vaikutuksiin, maakuntahallitus on katsonut, ettei kaavaratkaisu ole lainvastainen valituksessa esitetyillä perusteilla.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksen johdosta maakuntahallitus on esittänyt, että valituksessa ei ole esitetty mitään selaista, minkä vuoksi kaavaratkaisua voisi pitää lainvastaisena.

Tielinjaus Vistanin kylän ja Björköbyn välillä on hyväksytyssä Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 osoitettu kehittämisperiaatemerkinällä ”Tieliikenteen yhteystarve”. Merkinän kuvauksen mukaan tielinjauksen tarkka sijainti määräytyy tarkemmassa suunnittelussa. Merkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan jatkosuunnittelussa tulee ottaa huomioon tulvasuojelutoimenpiteet, kulttuuriympäristö-, maisema- ja luontoarvot sekä turvata alkutuotannon toimintaedellytykset. Natura-alueita koskevan määräyksen mukaan maankäyttö ja toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa niin, etteivät ne merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon.

Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040, joka on pitkän aikavälin suunnitelma, on varauduttu tieliikenteen tuleviin yhteystarpeisiin. Tieliikenteen yhteystarvemerkinällä on kaavassa osoitettu ne useampaa kuin yhtä kuntaa koskevat mahdolliset tieyhteydet, joiden tarve on voitu todeta tai tunnistettu, mutta joiden sijaintiin tai toteuttamiseen liittyy niin huomattavaa epävarmuutta, ettei ohjeellisen tai vaihtoehtoisen tielinjauksen osoittaminen ole ollut mahdollista. Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 liikenteen yhteystarvemerkinällä on osoitettu todettu tieliikenteen yhteystarve kahden alueen välillä. Tielinjauksen tarkempi sijainti näiden alueiden välillä jää määriteltäväksi tarkemmassa suunnittelussa.

Vistantien luonne olemassa olevan tilanteen mukaan on paikallinen tai seudullinen, ja kehittämisperiaatemerkinän tavoitteena on ilmaista yhteystarvemerkinällä tieyhteyden pitkän aikavälin strategisen kehittämisen suuntaa. Maakunnan liitolla on toimivalta päättää myös tarkoituksenmukaisuusperustein kehittämisperiaatemerkinöjen osoittamisesta maakuntakaavassa. Näin ollen kyseessä ei ole maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävä asia maakuntakaavaratkaisussa, joka kuuluisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n tarkoittamalla tavalla valvottaviin asioihin.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa Vistantien sijaintia selvitettyä tulee kaavan Natura-alueita koskevan suojelumääräyksen mukaisesti lähtökohtana olla, ettei esitettävä tielinjaus aiheuta Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella sellaisia haitallisia vaikutuksia, jotka merkittävästi heikentäisivät suojelun perusteena olevia luontoarvoja. Samoin on otettava huomioon valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueeseen ja valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön kohdistuvat vaikutukset tielinjauksen sijaintia harkittaessa. Suojelumääräyksen ohella Vistantien yhteystarvetta koskee suunnittelumääräys muun muassa luonnonarvojen huomioon ottamisesta. Maakuntahallitus on katsonut, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitus ei myöskään kohdistu Natura-alueen luontoarvoja vaarantavaan ratkaisuun,

koska kehittämisperiaatemerkinällä ei ole sitovaa oikeusvaikutusta esimerkiksi tarkemman sijoittelun osalta, eikä sillä näin ollen ole ratkaistu myöskään tieyhteyden yksityiskohtaista sijaintia. Sijaintiratkaisun puuttuessa ei ole ollut myöskään edellytyksiä eikä velvollisuutta luonnonsuojelulain mukaiselle Natura-vaikutusten arviointimenettelylle yhteystarvemerkinän osalta maakunta-kaavavaiheessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksessa viitattava luonnonsuojelulain mukaisen menettelyn keskeneräisyys liittyy Mustasaaren kunnassa vireillä olevaan tieyhteyden yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, jota maakuntakaava voimaan tultuaan ohjaa.

Edellä olevasta käy ilmi, että kaavanlaatija on tarkoittanut ohjata tieliikenteen yhteystarvemerkinällä yhteystarpeen selvittämistä yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa niin, että selvitys tehdään tieyhteyden todellisesta tarpeesta, seudullisesta merkittävydestä, taloudellisuudesta ja teknisestä toteutettavuudesta sekä toteutuksen ympäristövaikutuksista.

Maakuntahallitus on todennut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta koskevan 62 §:n valitusperusteen osalta, että Vistantien Natura-arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyt liittyvät yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, eikä näihin prosesseihin liittyvien asiakirjojen nähtävillä pitoon ole ollut maakunnan liitolla velvollisuutta maakuntakaavaprosessissa. Maakuntakaavan osallisilla on ollut mahdollisuus vuorovaikutukseen, ja kaavaprosessin vaiheet on kuvattu kaavaselostuksessa.

Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 kehittämisperiaatemerkinällä osoitettu Vistantien yhteystarvemerkinän toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa suunnittelua, eikä kehittämisperiaatemerkinällä ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista tielinjauksen sijaintia. Tieliikenteen yhteystarvemerkinä on luonteeltaan strateginen kehittämisperiaatemerkinä, jonka vaikutukset on kaavaratkaisussa selvitetty riittävästi maakuntakaavan luonne yleispiirteisenä suunnitelmana, yhteystarvemerkinän oikeusvaikutukset sekä suunnittelu- ja suojelumääräykset huomioon ottaen. Kaavaratkaisu täyttää maakuntakaavan sisältövaatimukset eikä ole luonnonsuojelulain vastainen.

Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry on antanut vastineen.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut vastineen.

Merkintä

Maakuntahallitus on päätöksellään 31.8.2020 § 88 määrännyt maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n nojalla Pohjanmaan maakuntakaavan 2040 tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää maakuntahallituksen väitteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeuden puuttumisesta.
2. Hallinto-oikeus hyväksyy Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry:n valituksen ja kumoaa Pohjanmaan maakuntavaltuuston päätöksen hyväksyä Pohjanmaan maakuntakaava 2040 Siipyyn edustalle varatun tuulivoimala-alueen (tv) osalta.

Hallinto-oikeus hylkää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksen.

Perustelut

1. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdan perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevilla toimialoilla.

Luonnonsuojelulain 63 §:n mukaan sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiassa esittämät valitusperusteet koskevat erityisesti maakuntakaavan kehittämisperiaatemerkinän vaikutusta Merenkurkun saariston Natura 2000 -alueen suojeluperusteena olevaan linnustoon ja Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen sekä näihin liittyvien maakuntakaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttymistä. Asialla voidaan arvioida olevan maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua maakunnallista merkitystä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on siten edellä mainittujen säännösten perusteella valitusoikeus asiassa.

2. Kaavaratkaisu

Sovellettuja oikeusohjeita

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaih-

toehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset tulee tehdä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Pykälän 3 momentin mukaan, kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Yhteysviranomaisen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentin nojalla maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön,
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon,
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin,
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen,
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön
- 6) sekä elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Pykälän 4 momentin mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päättösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäättösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen,
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN,
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin,
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön,
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin,
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Pykälän 5 momentin mukaan edellä tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa (*maakuntakaavamääräykset*). Pykälän 2 momentin mukaan jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentin mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään.

Luonnonsuojelulain 10 luku sisältää Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset. Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto on antanut päätöksen uusista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017. Päätöksellä valtioneuvosto on korvannut valtioneuvoston 30.11.2000 tekemän ja 13.11.2008 tarkistaman päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tulleet voimaan 1.4.2018.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan muun muassa:

- huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta,
- edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä ja
- luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä.
- varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin.

Päätöksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on osa ympäristöä koskevaa ohjausjärjestelmää. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei luoda muun lainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjausta. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsitellään kysymyksiä, jotka on tarpeen huomioida alueidenkäytön suunnittelussa osana laaja-alaista ja eri alueidenkäyttötarpeita ennalta yhteen sovittavaa toimintaa. Vaikka alueidenkäyttöä koskeva päätöksenteko on kansallista, vaikuttavat siihen kansallisen tavoitteenasettelun lisäksi kansainväliset velvoitteet ja sopimukset. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla turvataan osaltaan kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpano alueiden käytössä. Tällaisia keskeisiä sopimuksia ovat muun muassa Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994) ja Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus (SopS 19/1987).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevan kohdan mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat pääasiassa kaavoituksen kautta. Maakuntakaavoituksella on tässä keskeinen rooli. Maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmennetään maakunnallisiksi alueidenkäytön ratkaisuiksi ja sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Ympäristöministeriön tuulivoimarakentamista koskeva opas

Ympäristöministeriön toimesta on laadittu joulukuussa 2016 julkaisu "Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Päivitys 2016" (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016). Julkaisussa, joka on oikeudellisesti sitomaton, on todettu tuulivoimarakentamisen linnustovaikutuksia koskevassa kohdassa 5.5.4, että linnuston kannalta tärkeitä alueita ovat muun muassa kansainvälisesti tärkeät lintualueet (Important Bird Areas) IBA-alueet. Tuulivoimaloita ei tule lähtökohtaisesti sijoittaa linnuston kannalta tärkeille alueille tai niiden välittömään läheisyyteen. Tapauskohtaisesti voidaan kuitenkin harkita tuulivoimarakentamista näille alueille, mikäli tuulivoimarakentaminen ei heikennä näiden alueiden linnustoarvoja. Harkinnan tulee perustua riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Julkaisussa on todettu linnustovaikutusten arvioinnista maakuntakaavoituksessa muun muassa, että vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä

maankäytön suunnitelmana ei yleensä edellytä, että siinä osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa, on kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreittien välittömään läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttaminen on mahdollista ottaen huomioon myös niiden yhteisvaikutukset. Kun otetaan huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei voida jättää pelkästään yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Linnuston huomioimiseksi voi olla tarpeellista antaa tuulivoima-alueita koskevia suunnittelu- tai suojelumääräyksiä.

Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry:n valitus

Valituksessa esitetty vaatimus ja sen keskeiset perustelut

Yhdistys on valituksessaan vaatinut, että maakuntakaavasta poistetaan Siipyyn edustalle varattu tuulivoimala-alue.

Tuulivoimala-alue on sijoitettu valtaosin kansainvälisesti tärkeälle lintualueelle IBA FI046 Kristiinankaupunki southern archipelago. Näin ollen Skaftung-Siipyyn merituulivoimala-aluevaraus on peruslähtökohdiltaan toteuttamiskelvoton.

Tuulivoimaloiden alueet ja luo-alueet maakuntakaavassa

Pohjanmaan maakuntakaava 2040 on kokonaismaakuntakaava, joka on voimaan tullessaan kumonnut kaikki aikaisemmat voimassa olleet Pohjanmaan maakuntakaavat.

Kaavaselostuksen mukaan Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 osoitetuista tuulivoima-alueista kolme aluetta on Pohjanmaan maakuntakaavasta 2030 ja 25 aluetta vaihemaakuntakaavasta 2. Näiden lisäksi on osoitettu myös Torkkolan tuulivoimapuisto. Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 on osoitettu siten yhteensä 29 tuulivoima-aluetta. Nämä tuulivoimapuistot on osoitettu alueen ominaispiirteitä kuvaavalla merkinnällä, joka ei aiheuta maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaista rakentamisrajoitusta.

Maakuntakaavassa on ominaisuusmerkinnällä tuulivoimaloiden alue (tv, tv1, tv2 ja tv3) osoitettu alueita, jotka soveltuvat merkitykseltään seudullisille tuulivoimapuistoille. Tuulivoimaloiden alueen erityisominaisuusmerkinnällä (tv) on osoitettu kolme Pohjanmaan maakuntakaavassa 2030 osoitettua tuulivoimapuistoa, jotka soveltuvat merkitykseltään seudullisille tuulivoimapuistoille. Nämä ovat merialueet Siipyyn ja Korsnäsin edustalla sekä alue Bergössä.

Tuulivoimaloiden alueen merkintään (tv) liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan alueen suunnittelussa on otettava huomioon vaikutukset pysyvään asumiseen, vapaa-ajan asumiseen ja virkistykseen sekä maisema-, kulttuuriympäristö- ja luonnonarvoihin ja pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Lisäksi tulee ottaa huomioon laiva- ja lentoliikenteestä sekä puolustusvoimien toiminnasta aiheutuvat rajoitteet. Tarkemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota asutukseen kohdistuvien merkittävien meluvaikutusten syntymisen estämiseen sekä kulttuuriympäristön arvojen, lintujen elinolosuhteiden ja alku- tuotannon toimintaedellytysten turvaamiseen.

Maakuntakaavassa on ominaisuusmerkinnällä luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue (luo) osoitettu tärkeimmät valtakunnallisesti merkittävät linnustoalueet (FINIBA). Vaikutusten arviointia Pohjanmaan maakuntakaavan 2040 ehdotuksesta koskevan arviointiraportin mukaan luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaina alueina on osoitettu 19 valtakunnallisesti arvokasta linnustoaluetta. Kaavaselostuksen mukaan Suomen arvokkaita lintualueita (Finnish Important Bird Areas, FINIBA) edustavat alueet perustuvat Bird Life Suomi -yhdistyksen ja Suomen ympäristökeskuksen kokoamaan rekisteriin. FINIBA-alueet ovat valtakunnallisesti tärkeitä uhanalaisten lajien pesimis- ja kokoontumisalueita. Rekisteri ei ole virallinen ohjelma, mutta se voi toimia pohjana maankäytön suunnittelussa ja luonnonsuojelun toteuttamisessa. Rekisteriä on käytetty laadittaessa Natura 2000-ohjelman ehdotusta.

Tuulivoimaloiden alueisiin liittyvä selvitys

Kaavaselostuksen mukaan Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 osoitettuja tuulivoima-alueita on tarkasteltu useissa selvityksissä, jotka on laadittu Pohjanmaan maakuntakaavan vaihetta 2 varten. Vaihemaakuntakaava 2 on vahvistettu ympäristöministeriössä joulukuussa 2015. Vaihemaakuntakaavassa vahvistettujen tuulivoima-alueiden lisäksi on siirretty myös kolme tuulivoima-alueita vahvistetusta kokonaismaakuntakaavasta 2030 ja Torkkolan tuulivoimapuisto.

Kaavaselostuksen mukaan alueiden erityisominaisuuksia kuvaavat merkinnällä osoitetaan alueita, joilla on erityisiä luonnon- tai kulttuuriympäristöön, maisemaan sekä luonnonvaroihin liittyviä arvoja. Ominaisuusmerkinnällä voidaan myös osoittaa sellainen alue, joka erityisominaisuuksiensa perusteella soveltuu tiettyä maankäyttömuotoa varten. Erityisominaisuuksia ilmaisevia merkintöjä voidaan käyttää päällekkäin muiden merkintöjen kanssa.

Vaikutusten arviointia koskevassa arviointiraportissa olevan arvioinnin yhteenvedon mukaan vaikutusten arvioinnissa on arvioitu kaikki kaavassa esitettävät merkinnät ja määräykset. Erityisesti on kiinnitetty huomiota voimassa oleviin maakuntakaavoihin nähden muuttuvaan tai tarkentuvaan maankäyttöön. Arvioinnissa on huomioitu myös kaavasta poistuvien merkintöjen vaikutus. Aluevarauksiltaan ja määräyksiltään ennallaan pysyvien kaavaratkaisujen osalta arvioinnissa on tukeuduttu pääosin olemassa oleviin, edellisten maakuntakaavaprosessien yhteydessä tehtyihin vaikutusten arviointeihin. Vaikutusten arvioinnissa on kiinnitetty erityistä huomiota maakunnan strategisten tavoitteiden täyttymiseen kaavaratkaisussa.

Arviointiraportin mukaan maakuntakaavassa osoitettavat tuulivoimaloiden aluevaraukset voivat toteutuessaan aiheuttaa suuria vaikutuksia lintujen muuttoreitteihin, sillä useiden lajien on havaittu kiertävän tuulivoimapuistot kokonaan. Vaikka muuttoreitit ja lintujen käyttämät lentoreitit muutonaikaisten levähdys- ja ruokailualueiden välillä voivat muuttua uusien tuulivoimapuistojen myötä, muutos lentoreitissä on kuitenkin vähäinen verrattaessa sitä muuttolintujen muuttomatkojen kokonaispituuksiin, eikä tämä muutos todennäköisesti vaikuta merkittävästi minkään lajin populaatioihin. 2. vaihemaakuntakaavan yhteydessä on laadittu muuttolinnuston törmäysmallinnus. Mallinnus on perustunut vuonna 2012 suunniteltujen suurimpien tuulivoimaloiden mittoihin. Tuolloin mallinnus on tehty olettamuksella, että voimaloita sijoittuisi keskimäärin 2,5 kappaletta neliökilometrille ja että tuulivoimalan roottorin halkai-

sija olisi 125 metriä. Mallinnuksen tulosten perusteella linnustosta merikotkaan kohdistuu suurin riski merkittävien populaatiotason vaikutusten esiintymiseen, mikäli tuulivoimalat sijoittuisivat kotkien kannalta epäedullisimmalla tavalla ja niiden yhteisvaikutukset toteutuisivat pahimman skenaarion mukaisina. Muiden lajien osalta on arvioitu, etteivät merkittävät vaikutukset ole mahdollisia. Kun otetaan kuitenkin huomioon isomman roottorin hieman alhaisempi kierrosnopeus ja harvempi sijoittelu, niin lintujen laskennallinen törmäystodennäköisyys on jopa alhaisempi samansuuruisista tuulivoimapuistoa kohden kuin vuoden 2012 arvioinnissa on arvioitu. Linnustoon kohdistuvien vaikutusten voidaan tämän perusteella arvioida pysyvän samankaltaisina, mitä on arvioitu aiempien maakuntakaavojen yhteydessä laadituissa arvioinneissa. Merikotkan osalta on otettava lisäksi huomioon, että lajin kanta on runsaassa kasvussa, mikä vähentää mahdollisten törmäysten aiheuttamien vaikutusten merkittävyyttä populaatiotasolla. Kaavassa osoitettavien maakunnallisesti merkittävien tuulivoimaloiden alueiden luontoarvot tulevat selvitetäviksi hankekohtaisten yleiskaavojen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen yhteydessä.

Asiassa saatua muuta selvitystä

Siipyyn edustan merituulivoima-alue sijaitsee pääosin kansainvälisesti tärkeäksi todetulla lintujen kerääntymisalueella IBA FI046 Kristiinankaupunki southern archipelago.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kyseistä jo vuonna 2000 IBA-alueeksi nimettyä aluetta on laajennettu vuonna 2016, kun on tehty selvitys Suomen tärkeimmistä merellisistä lintujen kerääntymisalueista. Selvityksessä on todettu, että Kristiinankaupungin eteläisen saariston silloisen IBA-rajauksen länsipuolisille merialueille kerääntyy paljon vesilintuja ja poikkeuksellisen paljon haahkoja. Haahka on voimakkaan vähenemisen vuoksi luokiteltu uhanalaiseksi ja maailmanlaajuisesti silmälläpidettäväksi lajiksi. Tärkeimmät selvityksessä löydetyt alueet on hyväksytty tammikuussa 2016 osaksi kansainvälistä IBA-alueiden verkostoa.

Oikeudellinen arviointi

Siipyyn merituulivoima-alue on ympäristöministeriön joulukuussa 2010 vahvistamassa Pohjanmaan maakuntakaavassa 2030 osoitettu alueen erityisominaisuuksia kuvaavalla merkinnällä tuulivoimaloiden alueeksi. Asiassa saadun selvityksen perusteella kyseinen erityisominaisuusmerkintä on siirretty rajasta muuttamatta edellisestä lainvoimaisesta kokonaismaakuntakaavasta valituksenalaiseen maakuntakaavaan.

Vaikutusten arviointia koskevan yhteenvedon mukaisesti nyt kysymyksessä olevan kaavamerkinnän osalta on tukeuduttu edellisten maakuntakaavaprosessien yhteydessä tehtyihin vaikutusten arviointeihin. Linnuston osalta vaikutusten arviointi on keskittynyt muuttoreitteihin ja lintujen käyttämiin lentoreitteihin sekä törmäysten aiheuttamiin vaikutuksiin.

Maakuntahallituksen lausunnon mukaan maakuntakaavassa on linnustovaikutuksia selvitetty sillä tarkkuudella kuin maakuntakaava yleispiirteisenä suunnitelmana on edellyttänyt. Maakuntakaavaan ei ole merkitty erikseen kansainvälisesti tärkeitä lintualueita (IBA), koska FINIBA-alueisiin sisältyvät myös

IBA-alueet. Valituksessa mainittua IBA-aluetta ei ole osoitettu maakuntakaavassa, koska FINIBA-alueita ei ole päivitetty IBA-alueiden päivityksen seurauksena. Tuulivoimaloiden aluetta osoittavan tv-merkinnän suunnittelumääräyksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota lintujen elinolosuhteiden turvaamiseen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa, kyseessä olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä on kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille tai välittömästi niiden läheisyyteen sekä kerääntymis- ja ruokailualueiden läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia vaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa Siipyyn edustalle tarkoitetun merituulivoimaratkaisun toteuttamisen. Edellisten maakuntakaavaprosessien jälkeen tilanne on osittain muuttunut Siipyyn merituulivoimapuistolle varatulla alueella. Kristiinankaupungin eteläisen saariston IBA-aluetta on laajennettu ja rajausta on osin muutettu, jotta rajausta kattaisi myös kerääntymis- ja ruokailualueet. Tätä ei ole otettu huomioon maakuntakaavan valmistelussa. Vaikutusten selvittäminen on jätetty tältä osin kokonaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tehtäväksi.

Edellä mainitun perusteella hallinto-oikeus katsoo, että vaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa ei ole ollut mahdollista arvioida sitä, onko valituksen kohteena olevan tuulivoimaloiden alueen soveltuvuus tuulivoimapuistolle asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. Tämän vuoksi ja kun maakuntakaavan tarkoittaman tuulivoimaratkaisun vaikutukset eivät voi tulla yksittäisen tuulivoima-alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa riittävästi arvioituksi, maakuntakaava ei ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Maakuntavaltuuston päätös on siten valituksessa tarkoitettua Siipyyn merituulivoima-alueen osalta selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittämättömyyden vuoksi lainvastainen. Näin ollen hallinto-oikeus kumoaa maakuntavaltuuston päätöksen edellä mainitun kaavamerkinnän osalta.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitus

Valituksessa esitetty vaatimus ja sen keskeiset perustelut

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valituksessaan vaatinut, että maakuntavaltuuston päätös kumotaan siltä osin kuin maakuntakaavaan on Mustasaaren kunnassa merkitty kehittämisperiaatemerkinnällä tie liikenteen yhteystarve Raippaluodon Vistan kylän ja Björköbyn välillä, Vistan tie.

Tieyhteystarpeen toteutus alueella vaikuttaa Merenkurkun saariston Natura 2000 -alueen (FI0800130, SAC/SPA) suojeluperusteena olevaan linnustoon ja Natura-alueen eheyteen ja koskemattomuuteen niitä merkittävästi heikentäen. Maakuntakaavasta ei myöskään ilmene perusteet, joiden mukaan tieyhteystarpeen osoittaminen maakuntakaavassa olisi ollut tarpeellista. Suunnitteluratkaisussa ei ole otettu huomioon valtioneuvoston 14.12.2017 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellytystä valtakunnallisten luonnonperinnön arvojen turvaamisesta eikä luonnon monimuotoisuuden kannalta ar-

vokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymisen edistämisestä. Lisäksi Vistan tiehankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi ovat olleet vireillä maakuntakaavan laadinnan ja hyväksynnän aikana.

Tieliikenteen yhteystarvemerkinnyt maakuntakaavassa

Kaavaselostuksen mukaan kehittämisperiaatemerkinnyt osoitetaan alueita ja yhteyksiä, jotka ovat merkittäviä maakunnan kehittämisen kannalta. Kehittämisperiaatemerkinnyt voidaan käyttää päällekkäin muiden merkintöjen kanssa. Kehittämisperiaatemerkinnyt on osoitettu muun muassa tieliikenteen yhteystarpeita. Tielinjausten tarkat sijainnit määräytyvät tarkemmassa suunnittelussa. Asiassa saadun selvityksen mukaan maakuntakaavassa on osoitettu tieliikenteen yhteystarpeina neljä erillistä yhteysväliä. Näiden osalta esitettävä kaavamerkinnyt kuvaa ainoastaan alku- ja loppupisteen välistä, tunnistettua yhteystarvetta, mutta yhteyden maastokäytävää ei vielä osoiteta. Yksi maakuntakaavassa osoitetuista tieliikenteen yhteystarpeista on Söderudden-Björköby, jolla tarkoitetaan valituksen mukaista tieliikenteen yhteystarvetta Raippaluodon Vistan kylän ja Björköbyn välillä, Vistantie.

Tieliikenteen yhteystarvetta koskevaan merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan jatkosuunnittelussa tulee huomioida tulvasuojelutoimenpiteet, kulttuuriympäristö-, maisema- ja luontoarvot sekä turvata alkutuotannon toimintaedellytykset.

Valituksen kohteena olevaan tieliikenteen yhteystarvemerkinnytään liittyvät selvitykset

Kaavaselostuksen mukaan Pohjanmaan maakuntakaavaan 2030 verrattuna liikenteelliseksi toimenpiteiksi esitetään nyt vain sellaisia hankkeita, joilla uskotaan olevan maankäytön kannalta vähintäänkin seudullista merkitystä.

Vaikutusten arviointia Pohjanmaan maakuntakaavan 2040 ehdotuksesta koskevassa arviointiraportissa on todettu, että maakuntakaavassa osoitettavista uusista liikennehankkeista etenkin Vaasan satamatien ja Mustasaaren maailmanperintötien tarkemman suunnittelun yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota lähelle sijoittuvien luonnonsuojelualueiden ja Natura 2000 -kohteiden arvojen turvaamiseen. Maakuntakaavassa vasta yhteystarpeena osoitetun niin sanotun Mustasaaren maailmanperintötien (yhteystarve Söderudden-Björköby) osalta on käynnistetty tarkemman suunnittelun yhteydessä ympäristövaikutusten arviointimenettely, jonka yhteydessä arvioidaan hankkeen maisemavaikutukset ja tarkempaan maastokäytävään osoitetun tielinjauksen ympäristövaikutukset. Yhteystarvemerkinnyt ei ota kantaa siihen, miten tieyhteys tulee toteuttaa, joten maakuntakaavan merkinnän osalta ei ole mahdollista arvioida yksityiskohtaisia maisemavaikutuksia.

Arviointiraportissa on esitetty Natura 2000 -verkoston kohteita, joihin kohdistuvat maakuntakaavamerkinnyt ja mahdolliset merkintöjen muutokset on kuvattu yksityiskohtaisemmin. Yhtenä kohteena on ollut Merenkurkun saariston Natura-alue, jonka osalta kaavamuutoksena on esitetty uusi tieliikenteen yhteystarve. Kuvauksen mukaan tiehanke saattaa potentiaalisesti aiheuttaa negatiivisia alueen suojeluperusteisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Arviointiraportin mukaan kaikkia Natura 2000 -verkoston kohteita koskee maakuntakaavan suunnittelumääräys, jonka mukaan maankäyttö ja toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa niin, etteivät ne merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkkoon. Merenkurkun saariston Natura-alueita koskevan yksityiskohtaisemman Natura-arvioinnin tarveharkinnan mukaan maailmanperintötie on osoitettu yhteystarvemerkinä, joka on oikeusvaikutuksiltaan aluevarausmerkintöjä kevyempi. Mustasaaren kunnan maailmanperintötiehankkeen yksityiskohtaisemman suunnittelun osana käynnistetyin ympäristövaikutusten arviointimenettelyin yhteydessä on laadittu Natura-arviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja sen yhteydessä laaditussa Natura-arvioinnissa on tutkittu kolmea eri tien toteutusvaihtoehtoa alavaihtoehtoineen. Natura-arvioinnin alustavien tulosten perusteella kaikkiin tutkittuihin vaihtoehtoihin liittyy mahdollisuus Natura-alueen suojeluperusteiden merkittävästä heikennyksestä. Merkittävä heikennys aiheutuu ensisijaisesti virtaamamuutoksista ja sen välillisistä vaikutuksista Natura-alueen vesiluontotyypeille. Lisäksi Natura-alueen kautta kulkevissa vaihtoehtoisissa aiheutuu merkittäviä kielteisiä vaikutuksia yhteen suojeluperusteena olevaan lintulajiin. Yhteystarvemerkinä ei ota kantaa siihen, miten tieyhteys tulee toteuttaa. Tämän vuoksi jatkosuunnittelussa on edelleen mahdollista löytää sellainen ratkaisu yhteystarpeelle, joka kiertää Natura-alueen niin kaukaa, että virtaamamuutoksia tai muita suoria tai välillisiä vaikutuksia ei aiheudu Natura-alueelle.

Arviointiraportissa olevan arvioinnin yhteenvedon mukaan Natura 2000 -verkoston kohteiden osalta 12 Natura-alueen, muun muassa Merenkurkun saariston Natura-alue, lähiympäristöön on osoitettu sellaista uutta maankäyttöä, että niiden osalta oli tarpeen tehdä yksityiskohtaisempi Natura-arvioinnin tarveharkinta. Tarveharkinnan perusteella maakuntakaavassa esitettävä ratkaisu ei aiheuta todennäköisesti merkittävää heikennystä minkään Natura-alueen suojelun perusteina oleviin luontoarvoihin.

Oikeudellinen arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaki tai ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki ei edellytä maakuntakaavan vaikutusten arvioimista ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, eikä kaavoitus ole sidottu mahdollisesti toimitettuun ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Laadittu ympäristövaikutusten arviointiselostus ja arviointimenettelyyn liittyvät selvitykset sekä laadittu Natura-arviointi voidaan kuitenkin ottaa huomioon maakuntakaavan selvitysaineistona. Vaikka kaavaratkaisun mahdollistamien hankkeiden toteuttaminen saattaa edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja Natura-arvioinnin toimittamista, ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja Natura-arvioinnin laatiminen ei ole maakuntakaavan hyväksymisen edellytyksenä. Lisäksi maakuntakaavan laatimiseen liittyvä vuorovaikutus osallisten kanssa on järjestetty maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla.

Kun otetaan huomioon kyseessä olevan tieliikenteen yhteystarvemerkin kehittäminen liittyvä periaatteellinen luonne ja se, että suunnittelumääräyksen avulla voidaan turvata maankäytön sopeutuminen lähellä sijaitsevaan Natura-alueeseen, hallinto-oikeus katsoo, että tehty kaavaratkaisu on perustunut riittävästi selvitykseen ja että maakuntakaava täyttää tältä osin maakuntakaavan sisältövaatimukset. Yhteystarpeen tarkempi sijainti on voitu jättää suunnittelumääräyksen mukaisesti jatkosuunnittelun varaan. Kun maakuntakaava ohjaa ratkaisemaan alueen maankäytön yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja

kaavoituksessa tavalla, joka mahdollistaa muun muassa luonnonarvojen huomioon ottamisen, maakuntavaltuuston päätös ei ole elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 135 § 2 mom

Julkipano

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Päätöksestä ilmoittaminen

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa.

Muutoksenhaku

Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan ole oikeutta hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen siltä osin kuin kaavan hyväksymistä koskeva päätös on kumottu. Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään **7.1.2022**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJp SM (01.20).

Diaarinumerot

00944/20/4101

00968/20/4101

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Petri Forma, Riikka Mäki ja Reeta-Kaisa Eriksson. Asian on esitellyt Riikka Mäki.

Petri Forma

Riikka Mäki

Reeta-Kaisa Eriksson

Toimituskirjan antaja:

Laura Leinonen
ma. lainkäyttösihteeri

Diaarinumerot

00944/20/4101

00968/20/4101

Jakelu

Päätös ja maksu

Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry, maksutta

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristö ja luonnonvarat- vastuualue, maksutta

Jäljennös maksutta

Pohjanmaan liiton maakuntahallitus

Ympäristöministeriö, sähköisesti (tilastollista seuranta varten)

LL

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen **siinä mainituilta osin** saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>